Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9695**

18. Wahlperiode 21.09.2016

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/8841 –

Entwurf eines Gesetzes
zu der Mehrseitigen Vereinbarung vom 27. Januar 2016
zwischen den zuständigen Behörden
über den Austausch länderbezogener Berichte

A. Problem

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass multinationale Unternehmen im Vergleich zu vorwiegend national tätigen Unternehmen die unterschiedlichen Steuersysteme der Staaten ausnutzen, um Einkünfte in den Staaten auszuweisen, die besonders günstige Besteuerungskonditionen bieten. Das schafft die Möglichkeit für multinationale Unternehmen, ihre Steuerlast durch Steuergestaltungen erheblich zu reduzieren. Ein erhebliches Steuergefälle zwischen den Staaten führt zu Steuermindereinnahmen für Staaten, die solche günstigen Konditionen nicht bieten können oder aus Gründen der Gleichmäßigkeit und Belastungsgleichheit der Besteuerung nicht bieten wollen. Die entstandenen Steuervermeidungsmöglichkeiten für bestimmte, vor allem multinationale Unternehmen beeinträchtigen überdies die Wettbewerbsfähigkeit von nur lokal tätigen Unternehmen, die solche Steuergestaltungen nicht nutzen können.

Daher hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Auftrag der G20-Staaten im Rahmen des Projektes gegen Gewinnverkürzungen und Gewinnverlagerungen („Base Erosion and Profit Shifting" – BEPS) konkrete Lösungen zur Beseitigung der Defizite der internationalen Besteuerungsregeln entwickelt. Einer dieser „Aktionspunkte", der Aktionspunkt 13, sieht standardisierte Dokumentationsanforderungen im Bereich der Verrechnungspreise für multinational tätige Unternehmen sowie den Austausch länderbezogener Berichte zwischen den teilnehmenden Staaten vor. Für den internationalen Austausch wurde auf OECD-Ebene der Entwurf für eine „Mehrseitige Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte" erarbeitet. Diese Mehrseitige Vereinbarung wurde am 27. Januar 2016 von der Bundesregierung zusammen mit 31 weiteren Staaten unterzeichnet.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Vertragsgesetz soll die erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften für die Abgabe der nach § 8 Absatz 2 der Mehrseitigen Vereinbarung der OECD zu übermittelnden Notifikation eingeholt werden.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Informationsaustausch nach der Mehrseitigen Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte trägt zur Sicherung des deutschen Steueraufkommens bei.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht durch die vorliegende Mehrseitige Vereinbarung kein Erfüllungsaufwand. Wird eine gesetzliche Verpflichtung der Unternehmen zur Übermittlung länderbezogener Berichte geschaffen, wozu sich die Bundesrepublik Deutschland mit der vorliegenden Mehrseitigen Vereinbarung verpflichtet, wird dies zu Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft führen. Bei einer gesetzlichen Verpflichtung der Unternehmen zur Übermittlung der länderbezogenen Berichte wird dieser Erfüllungsaufwand beziffert werden. Die tatsächlich entstehenden Kosten sind von der konkreten Umsetzung der gesetzlichen Einzelmaßnahme abhängig. Maßstab für eine Bezifferung bei der nationalen Umsetzung der Mehrseitigen Vereinbarung werden die Definition der betroffenen Unternehmen, die Präzisierung des zu übermittelnden Datensatzes und die Auswahl der Staaten sein, mit denen Deutschland länderbezogene Berichte austauscht.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Wird eine gesetzliche Verpflichtung der Unternehmen zur Erfüllung der Verpflichtung zum Austausch länderbezogener Berichte geschaffen, kann dies zu Erfüllungsaufwand der Verwaltung führen, der dann im Rahmen damit verbundener gesetzgeberischer Maßnahmen zu beziffern ist.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8841 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 21. September 2016

Der Finanzausschuss

Ingrid Arndt-Brauer
Vorsitzende

Dr. Mathias Middelberg Berichterstatter	**Lothar Binding (Heidelberg)** Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Mathias Middelberg und Lothar Binding (Heidelberg)

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/8841** in seiner 183. Sitzung am 7. Juli 2016 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem vorliegenden Vertragsgesetz soll die erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften für die Abgabe der nach § 8 Absatz 2 der Mehrseitigen Vereinbarung der OECD zu übermittelnden Notifikation eingeholt werden.

Auf der Grundlage dieser Vereinbarung sollen zukünftig länderbezogene Berichte („Country-by-Country Reports") zwischen den Steuerbehörden der Vertragsstaaten ausgetauscht werden. Ein solcher Austausch zwischen zwei Vertragsstaaten beginnt erst dann, wenn von beiden Vertragsstaaten alle Voraussetzungen des § 8 der Mehrseitigen Vereinbarung erfüllt sind und sie insbesondere zugesichert haben, die jeweiligen Anforderungen an den Datenschutz zu beachten.

Die von den Vertragsstaaten nach dieser Mehrseitigen Vereinbarung zu übermittelnden länderbezogenen Berichte ermöglichen es der deutschen Finanzverwaltung, ein steuerliches Risikomanagement, insbesondere für den Bereich der Verrechnungspreise, durchzuführen. Auch für andere Bereiche können durch den länderbezogenen Bericht Erkenntnisse gewonnen werden, die es ermöglichen, Gewinnverlagerungen und -verkürzungen besser zu erkennen und in der Folge besser zu bekämpfen. Die übermittelten und erhaltenen Informationen dürfen ausschließlich zu steuerlichen Zwecken und nur zur Einschätzung möglicher steuerlicher Risiken verwendet werden, nicht aber für eine Verrechnungspreisberichtigung, z. B. durch eine formelhafte Gewinnaufteilung. Mit Hilfe der länderbezogenen Berichte sollen die betroffenen Steuerverwaltungen Informationen über die globale Aufteilung der Erträge und entrichteten Steuern sowie über weitere Indikatoren zur geografischen Verteilung der Wirtschaftstätigkeiten der betroffenen Steuerpflichtigen erhalten. Damit sollen die Finanzverwaltungen in die Lage versetzt werden, einschätzen zu können, ob hinsichtlich bestimmter Steuerpflichtiger besondere steuerliche Risiken bestehen, die beispielsweise eine Außenprüfung in diesem Bereich erforderlich machen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf in seiner 110. Sitzung am 21. September 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Gesetzentwurf auf Drucksachsache 18/8841 anzunehmen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf in seiner 68. Sitzung am 21. September 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Gesetzentwurf auf Drucksachsache 18/8841 anzunehmen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich am 9. Juni 2016 mit dem Gesetzentwurf gutachtlich befasst und festgestellt, dass keine Aussagen zur Nachhaltigkeit in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen worden seien. Eine Prüfbitte sei daher erforderlich.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** führten aus, die Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung habe ergeben, dass in der Mehrseitigen Vereinbarung vom 27. Januar 2016 zwischen den zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte geregelt sei, dass der länderbezogene Bericht unter anderem

eine erste Einschätzung steuerlicher Risiken hinsichtlich der Bestimmung von Verrechnungspreisen in einer multinationalen Unternehmensgruppe ermögliche.

Die im länderbezogenen Bericht enthaltenen Informationen seien als solche weder dazu geeignet noch dafür vorgesehen, die Unangemessenheit von Verrechnungspreisen zu belegen oder gar Korrekturen durchzuführen. Erste Einschätzungen steuerlicher Risiken zu Verrechnungspreisen führten nicht unmittelbar zu steuerlichen Mehrergebnissen. Folglich werde durch den vorliegenden Gesetzentwurf auch kein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und damit zum Ziel des Indikators 6 der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geleistet.

Aus diesem Grund seien keine Ausführungen zu Nachhaltigkeitsaspekten in diesem Gesetzesentwurf aufgenommen worden.

Da sich jedoch mittelbar steuerliche Mehrergebnisse ergeben könnten, seien in dem vom Bundeskabinett am 13. Juli 2016 beschlossenen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen entsprechende Ausführungen zu den Nachhaltigkeitsaspekten aufgenommen worden. Erst durch dieses Anwendungsgesetz, mit dem die Rechtsträger im Sinne der Vereinbarung (Steuerpflichtige) zur Vorlage eines länderbezogenen Berichts bei der für die Bundesrepublik Deutschland zuständigen Behörde verpflichtet werden sollen, entstehe überhaupt die Möglichkeit, mittelbar steuerliche Mehrergebnisse zu erzielen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8841 in seiner 87. Sitzung am 21. September 2016 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8841 unverändert anzunehmen.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, dass der internationale Informationsaustausch die entscheidende Grundlage dafür sei, um in Zukunft die legale Steuervermeidung effektiv bekämpfen zu können. Große Konzerne hätten es bisher durch Steuervermeidungsstrategien geschafft, sich ihren Zahlungsverpflichtungen zu entziehen. Mit dem Country-by-Country Reporting schaffe man die Möglichkeit, diese Konzerne und Unternehmen international nach den gleichen Regeln zu besteuern.

Die Koalitionsfraktionen wiesen darauf hin, dass das Country-by-Country Reporting aber nur sinnvoll sei, wenn es auf der Basis der Gegenseitigkeit des Datenaustauschs erfolge. Daten sollten nur dann an die Finanzverwaltungen anderer Staaten weitergegeben werden, wenn man im Gegenzug ebenfalls Daten bekomme. Deswegen spreche man sich auch gegen eine Veröffentlichung von Daten aus dem Country-by-Country Reporting aus. Dieser Ansatz sei verfehlt, da man damit das Pfand aus der Hand geben würde, für das man eine Gegenleistung, nämlich die Informationen der anderen Seite, erhalten wolle. Wenn man Informationen für ein Country-by-Country Reporting einfach einseitig preisgeben würde, dann würde es für Drittstaaten keine Motivation mehr geben, sich an diesem Informationsaustausch zu beteiligen, da sie die Daten auch ohne eigene Leistung erhalten würden.

Darüber hinaus würde ein Verzicht auf das Prinzip der Gegenseitigkeit beim Datenaustausch dazu führen, dass deutsche Unternehmen im internationalen Vergleich schlechter gestellt würden. Auch würde man dem deutschen Fiskus schaden, da man auf Dauer erheblich an Steuersubstrat verlieren würde.

Die **Fraktion der SPD** sprach sich dafür aus, dass es aber langfristig das Ziel sei, zu einem öffentlichen Country-by-Country Reporting zu gelangen.

Auch gebe der BEPS-Prozess Anlass, wirtschaftliche Aktivitäten in Deutschland, die bisher unter Steueraussetzung erfolgen würden (Steuerlager etc.), zukünftig gesetzgeberisch in den Blick zu nehmen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** begrüßte die Mehrseitige Vereinbarung als einen grundsätzlichen Fortschritt. Die Verpflichtung zur Erstellung und Mitteilung von länderbezogenen Berichten zwecks automatischen Informationsaustauschs sei eine überfällige Maßnahme zur Bekämpfung der Steuervermeidung durch multinationale Konzerne.

Die Fraktion DIE LINKE. kritisierte, dass die Vereinbarung allerdings mehrere Defizite aufweise, die zum Teil maßgeblich auf die Einflussnahme der Bundesregierung zurückzuführen seien. Das betreffe in erster Linie, dass die aus dem Country-by-Country Reporting gewonnenen Daten und Erkenntnisse explizit nur für die Finanzverwaltung zugänglich sein sollen. Hierzu sei darauf hinzuweisen, dass die Fraktion der SPD in der letzten Legislaturperiode zusammen mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Antrag gestellt habe, dass man die Daten nicht nur der Finanzverwaltung zur Verfügung stellen solle. Daher sei nicht einzusehen, was sich an den damals vorgetragenen Argumenten geändert haben sollte. Die Bundesregierung setze sich kategorisch für den Ausschluss von Öffentlichkeit, Parlament und Wissenschaft ein, um die deutsche Exportwirtschaft vor tatsächlicher oder vermeintlicher Konkurrenz zu schützen. Sie sei selbst gegen eine Veröffentlichung aufbereiteter Daten, die durch Aggregation und Anonymisierung Rückschlüsse auf konkrete Unternehmen ausschließen würden. Letzteres habe die Bundesregierung auf Nachfrage der Fraktion DIE LINKE. in der Sitzung des Finanzausschusses vom 16. März 2016 erklärt. Das sei nicht nachvollziehbar.

Die Fraktion DIE LINKE. betonte, dass der öffentliche Zugang zu aus dem Country-by-Country Reporting gewonnenen Daten ein Kernanliegen für sie sei. Man weise darauf hin, dass es die gleichen Vorbehalte hinsichtlich des Datenschutzes gegeben habe, als auf europäischer Ebene die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Konzernberichten verabschiedet worden sei. Auch damals habe es die Kritik gegeben, dass sich daraus Rückschlüsse auf bestimmte Preise, Preisgestaltungen etc. ziehen lassen würden. Dennoch sei diese Verpflichtung eingeführt worden und kein Konzern habe bislang dadurch Schaden genommen.

Man wisse aufgrund der Vorgänge wie Luxemburg Leaks, Panama Leaks etc., dass nur durch öffentlichen Druck Fortschritte bei der Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu erreichen seien. Es sei zu begrüßen, dass die EU-Kommission den Fall Apple aufgegriffen habe, was aber auch nur auf der Grundlage von Veröffentlichungen möglich gewesen sei.

Ein weiteres Defizit sei die ausnahmslose Bindung der Teilnahme am automatischen Informationsaustausch an äußerst hohe Auflagen (sog. Gegenseitigkeitsverhältnis). Die Bundesregierung unterstreiche diese Bindung noch durch ihre beiden zur Vereinbarung abgegebenen Erklärungen. Entwicklungsländer würden regelmäßig nicht über die erforderlichen personellen und materiellen Ressourcen verfügen, um Informationen in gleichwertigem Umfang und gleichwertiger Qualität wie die OECD-Länder bereitzustellen. De facto würden diese damit von der Teilhabe am automatischen Informationsaustausch ausgeschlossen – dies, obwohl Konzernaktivitäten in Entwicklungsländern eine oftmals viel höhere relative wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung als in den OECD-Staaten hätten. Damit werde die Ungleichheit in der Verteilung der Besteuerungsrechte zwischen reichen und armen Ländern durch das Country-by-Country Reporting der OECD noch verstärkt.

Darüber hinaus kritisiere die Fraktion DIE LINKE., dass die Vereinbarung eine Verpflichtung zur Informationsweitergabe erst ab einem Konzernumsatz von 750 Millionen Euro vorsehe. Zahlreiche mittelgroße Konzerne würden dadurch nicht erfasst.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bezeichnete den vorgelegten Gesetzentwurf als eine absolute Notwendigkeit, um überhaupt den Austausch länderbezogener Berichte vornehmen zu können. Ein wichtiger Punkt für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei auch die Frage gewesen, wie im Falle von Streitigkeiten zwischen den verschiedenen nationalen Finanzverwaltungen verfahren werde. Die Mehrseitige Vereinbarung biete hierfür die Voraussetzung, die relevanten Daten dann in entsprechende Schlichtungsvereinbarungen einzubringen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonte, dass das Country-by-Country Reporting zwar ein Baustein, aber nicht der wesentliche Baustein sei, um die Problematik der Steuervermeidung zwischen den Staaten durch Ausnutzung nationaler Besonderheiten im Steuerrecht tatsächlich zu bekämpfen. Ein wesentliche Baustein wäre beispielsweise, wenn man die USA dazu bringen würde, ihre eigenen Steuergesetze anzuwenden, nämlich das Anrechnungsverfahren. Dieses Thema werde von der Mehrseitigen Vereinbarung nicht abgedeckt. Das Problem

der Steuervermeidung sei seit längerer Zeit bekannt. Man erinnere nur an die Arbeitsgruppe von Bund und Ländern im Juli 2013, in der das Thema Apple und andere Themen diskutiert worden seien. Seit dem sei aber nichts passiert.

Ferner stellte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hinblick auf eine Veröffentlichung von Daten aus dem Country-by-Country Reporting klar, dass man nicht eine Veröffentlichung von Steuerdaten wolle. Man spreche sich vielmehr für eine Berichtspflicht über die wesentlichen Daten wie etwa Umsatz, Wertschöpfung, Kapitalallokation etc. aus. Diese Daten sollten veröffentlicht werden, damit die Öffentlichkeit nachvollziehen könne, ob ein Unternehmen entsprechend der Wertschöpfung in dem entsprechenden Land auch einen Beitrag zur öffentlichen Daseinsvorsorge leiste.

Soweit gegen eine Berichtspflicht dieser Daten immer das Argument des bürokratischen Aufwands vorgetragen werde, weise man darauf hin, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf gerade die Grundlage gelegt werde, mit der die Konzerne verpflichtet würden, die Daten zu erheben und innerhalb der Finanzverwaltungen auszutauschen. Es stelle also keinen weiteren bürokratischen Aufwand dar, wenn man Teile dieser Daten, die relevant für die Öffentlichkeit seien, um eine Bewertung zu machen, ob das Unternehmen sich an der öffentlichen Daseinsvorsorge beteilige, öffentlich zur Verfügung stelle.

Schließlich wies die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf die Corporate Social Responsibility (CSR)-Debatte hin, wonach nur die Unternehmen erfolgreich seien werden, die nicht nur ökologische und soziale, sondern auch finanzielle Standards einhalten bzw. ihre Beiträge zur öffentlichen Daseinsvorsorge leisten würden.

Berlin, den 21. September 2016

Dr. Mathias Middelberg	**Lothar Binding (Heidelberg)**
Berichterstatter	Berichterstatter



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333